

## Capital de départ: un projet pilote au sens de l'art. 68<sup>quater</sup> LAI

La revue a déjà présenté deux projets pilotes au sens de l'art. 68<sup>quater</sup> LAI: « Die CHARTA » (CHSS 5/2012) et Concerto (CHSS 1/2013). Tous les projets ne se déroulent pas comme prévu: ils connaissent parfois des changements de cap importants. Le présent article traite de cette question et d'une utilisation responsable des ressources de l'assurance.



**Adelaide Bigovic**  
Office fédéral des assurances sociales

Alors que la 5<sup>e</sup> révision de l'AI s'est concentrée sur la réduction du nombre des nouvelles rentes, la 6<sup>e</sup> révision vise surtout à réduire le nombre de rentes en cours, en cherchant à réinsérer les bénéficiaires de rente sur le marché du travail. L'idée d'octroyer un capital de départ pour atténuer les effets financiers négatifs liés à la reprise d'une activité lucrative sur le marché de l'emploi n'est pas nouvelle: l'objectif est de compenser au moins en partie la perte de revenu consécutive à la réduction du montant de la rente (LAI et LPP). Pour diverses raisons, tenant par exemple aux incertitudes concernant les coûts et l'efficacité, il n'a pas été possible d'inscrire le capital de départ dans la révision 6a. En revanche, il a paru judi-

cieux d'en faire l'objet d'un projet pilote au sens de l'art. 68<sup>quater</sup> LAI, puisque cette disposition prévoit des **projets de durée limitée dérogeant ou non à la loi**, dans la mesure où ils poursuivent un objectif de **réadaptation**. Certains éléments des mesures testées dans le projet pilote pourraient ensuite être repris lors d'une prochaine révision de loi si ses résultats s'avéraient positifs. Début 2009, l'OFAS a commencé à cet effet une collaboration avec l'Institut suisse de recherche économique empirique de l'Université de Saint-Gall (SEW). Une demi-année plus tard, il lançait définitivement le projet pilote « Capital de départ ». L'OFAS et le SEW en assureraient ensemble la responsabilité opérationnelle, tandis que seul le SEW était chargé de l'évaluation scientifique du projet. Les offices AI des cantons de Saint-Gall et de Vaud étaient d'accord d'y participer, le fi-

nancement étant pris en charge par l'assurance.

### Objectif

Le projet avait pour **but premier** d'inciter les bénéficiaires de rente AI à reprendre une activité sur le marché primaire de l'emploi ou, s'ils travaillaient déjà à temps partiel, à augmenter leur temps de travail. L'octroi d'un capital de départ devait atténuer les conséquences financières négatives affectant les assurés reprenant une activité lucrative. On escomptait ainsi réduire les rentes existantes d'au moins un quart de rente. La réduction du volume des rentes (via le nombre de nouvelles réadaptations réussies à long terme) était par conséquent **l'indicateur central** du succès de ce dispositif.

Au budget, les **coûts** du projet s'élevaient à un peu plus de 10 millions de francs, dont 1,2 million pour son exécution (organisation, administration et évaluation) et 9 millions pour les mesures proprement dites en cas de réadaptation réussie (versement du capital de départ)<sup>1</sup>.

Mais les réductions de rente escomptées en cas de réussite de la réadaptation pouvaient représenter jusqu'à 30 millions de francs d'économies. L'OFAS espérait également, en vue d'une prochaine révision de l'AI, que le projet pilote aide à répondre aux questions suivantes: quel est le montant approprié d'un éventuel capital de départ (l'incitation était fixée à 9000 ou à 18000 francs par quart de rente réduit), quel est l'échelon de la rente des assurés intéressés par le capital de départ ou l'ayant demandé (influence du taux d'invalidité sur la décision de participer au projet) et quel est le taux moyen de la réduction de rente (exprimé en quarts de rente,

<sup>1</sup> Hypothèse: réduction d'un quart de rente de la rente de 600 personnes [(400 X 18000 francs) + (200 X 9000 francs)]

## Points clés du projet « Capital de départ »

T1

Durée:	du 1 <sup>er</sup> septembre 2010 au 31 août 2015
Montant du capital de départ:	9 000 ou 18 000 francs par quart de rente réduit
Conditions d'octroi:	réduction de la rente consécutive à la reprise durable d'une activité lucrative ou à l'augmentation du taux d'occupation exercé sur le marché primaire de l'emploi
Participation:	volontaire (bénéficiaires de rente des offices AI de SG et VD uniquement)
Versement:	échelonné en 4 acomptes, tous les 6 mois et pendant 2 ans, après décision formelle de la réduction (ou suppression) de la rente
Ultime délai pour la décision:	31 août 2013
Capital de départ:	pour le calcul de la PC: fortune pour le calcul de l'impôt: revenu

d'un quart de rente à la rente complète) susceptible d'être atteinte par l'institutionnalisation d'une telle mesure?

### Dessin de recherche

De l'organisation très détaillée du projet pilote,<sup>2</sup> on ne retiendra ici que le dessin de recherche, et en particulier la définition des échantillons soumis à évaluation. Pour que ceux-ci soient représentatifs et facilitent la comparaison, un office AI a été sélectionné en Suisse alémanique (Saint-Gall) et

un autre en Suisse romande (Vaud), à des fins de comparaison. Ce choix permettait aussi de couvrir des régions urbaines et rurales. Enfin, la structure des bénéficiaires de rente des deux offices AI correspond à peu près à celle de la moyenne nationale. Une fois définis divers critères d'exclusion,<sup>3</sup> 8 000 bénéficiaires de rente ont été identifiés et répartis de manière aléatoire dans deux groupes d'intervention de 2 000 personnes chacun<sup>4</sup> susceptibles de percevoir un capital de départ et dans un groupe de contrôle de 4 000 personnes exclues par définition de ce dispositif<sup>5</sup>. La participation au projet était facultative. Les assurés ont été sollicités par un seul courrier, sans lettre de rappel. Les responsables de l'étude portaient de l'idée que 200 personnes du groupe 1 et 400 du groupe 2 décideraient de prendre part au projet (soit au total 15 % des assurés sollicités).

Début septembre 2010, la phase de mise en œuvre a débuté: les assurés sélectionnés des deux groupes ont été informés du montant auquel ils avaient droit et des modalités de versement. Moyennant leur participation, ils auraient droit au versement du capital de départ dès le prononcé d'une réduction de la rente AI ou de sa suppression. La réduction de la

rente dépendrait de la variation du taux d'invalidité que l'assuré pourrait obtenir grâce au revenu de son activité lucrative. Le versement du capital de départ serait stoppé au cas où, interrompant son activité pour des raisons de santé, l'assuré devrait recourir à nouveau à la rente AI. Dans ce cas, il n'aurait pas à rembourser les acomptes déjà versés. L'**ordonnance de l'OFAS** rédigée pour ce projet,<sup>6</sup> entrée en vigueur le 16 août 2010, est valable jusqu'au 31 août 2015. Outre les conditions d'octroi et de participation et la durée du projet pilote, cette ordonnance règle les modalités de versement du capital de départ et le droit éventuel à la rente ou à l'indemnité journalière des participants. Le commentaire détaillé de l'ordonnance donne également des indications sur la coordination des prestations liées au projet pilote avec celles qui proviennent d'autres assurances sociales.

### Phase de mise en œuvre et interruption de l'évaluation

Fin février 2011, un rapport intermédiaire sur la mise en œuvre du projet a établi que les **réactions** des assurés sollicités pour une participation étaient globalement **très faibles** et que

2 Règlement relatif à la protection des données, collaboration avec l'institut de sondage, audition de la commission AVS/AI, modalités du contrat, ressources en personnel des offices AI, etc.

3 Perception de plusieurs rentes dans la même famille, âge, durée de la perception d'une rente, logement en home ou perception d'une rente extraordinaire de l'AI liée à une infirmité congénitale, notamment. L'exclusion ne tenait pas aux faibles chances de succès des catégories d'assurés, mais aux contraintes rationnelles du déroulement du projet.

4 Groupe 1: 9 000 francs par quart de rente réduit; groupe 2: 18 000 francs par quart de rente réduit.

5 Pas de capital de départ, réinsertion éventuelle selon le système en vigueur, autrement dit avec le soutien de mesures de réadaptation, si nécessaire, mais sans incitation financière supplémentaire.

6 RS 831.201.71.

leur nombre était déjà en train de diminuer. Six mois après l'envoi de l'invitation officielle, seules 16 personnes (0,4 % des 4000 assurés contactés) s'étaient montrées intéressées; on était loin des 600 (15 %) espérées par les responsables du projet. A elle seule, l'incitation financière n'est manifestement pas parvenue à mobiliser le potentiel de réinsertion présumé. L'OFAS s'est donc demandé quels renseignements il pouvait encore obtenir vu la faiblesse du nombre des participants. Il pouvait peut-être tenter d'en savoir plus sur les raisons d'un intérêt si faible<sup>7</sup>. L'idée d'envoyer une lettre de rappel une année après le début de la mise en œuvre du projet, contrairement à ce qui avait été initialement prévu en septembre 2011, a été réexaminée, puis abandonnée. Même en multipliant par cinq le nombre des participants, il aurait été statistiquement impossible d'aboutir à des

conclusions probantes en ce qui concerne les trois questions de recherche. L'étude n'aurait pas non plus fourni de renseignements utiles pour une prochaine révision de l'AI. Compte tenu de la dette et du déficit alors encore très prononcé de l'assurance, l'OFAS a également décidé au printemps 2011 de **renoncer à poursuivre l'évaluation du capital de départ**, même si tout gain de connaissances n'était peut-être pas à exclure sur le plan scientifique<sup>8</sup>. Nonobstant l'interruption du projet, le droit des seize participants à obtenir un capital de départ subsiste en vertu de l'ordonnance valable jusqu'à fin août 2015. Une décision d'octroi peut être prise jusqu'au 31 août 2013.

### Appréciation du projet pilote

Dans la perspective de la rédaction du présent article, l'OFAS a évalué les données sur le projet qui étaient disponibles fin mars 2013. Du montant de 1,2 million de francs prévu pour l'organisation du projet, un peu moins de la moitié (557400 francs) a été dépensée avant l'interruption de l'évaluation. Dans l'ensemble, les seize personnes participant au projet avaient perçu, fin mars 2013, un total

de 321 750 francs au titre du capital de départ. La réduction de leurs rentes présentait les quatre cas de figure possibles, un assuré ayant réussi à se passer de la rente complète. La représentativité très faible des participants ne permet de tirer aucune conclusion statistiquement significative et pertinente sur les différences qui pourraient apparaître entre les échantillons des deux cantons ou sur les questions de recherche (montant de l'incitation, rapport entre le souhait de prendre part au projet et l'échelon de rente des assurés, moyenne des réductions de rente obtenues). L'appréciation que l'OFAS faisait du projet au moment où il en a interrompu l'évaluation scientifique n'a donc guère changé. Vu sous l'angle d'une gestion adéquate et efficace de l'assurance, il faut parfois avoir le courage d'interrompre un projet, surtout lorsqu'il ne permet pas d'obtenir les informations recherchées.

7 P. ex. méfiance à l'égard de l'office AI, image négative de l'AI, évaluation par trop pessimiste du marché de l'emploi, montant trop faible du capital de départ (surtout chez les assurés les moins âgés), crainte d'une lacune de couverture en cas de rechute ?

8 [www.ofas.admin.ch](http://www.ofas.admin.ch) → Thèmes → Assurance-invalidité → Projets → Projets pilotes favorisant la réadaptation → Projets pilotes en cours → Projet pilote « Capital de départ » → Rapport final (en allemand).

Adelaide Bigovic, responsable de projet, secteur Législation, domaine AI, OFAS.  
Mél. : [adelaide.bigovic@bsv.admin.ch](mailto:adelaide.bigovic@bsv.admin.ch)